PROJETO DE LEI N° 757, de 2011
(Apenso: PL 1.378, de 2011)

"Institui o Cultura Viva – Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania, estabelece normas para seu funcionamento, e dá outras providências."

Autora: DEPUTADA JANDIRA FEGHALI

Relator: DEPUTADO OSMAR JÚNIOR

I – RELATÓRIO

O projeto de lei em exame, de autoria da Deputada Jandira Feghali, institui o "Cultura Viva – Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania" e estabelece normas para seu funcionamento.

Foi apensado o projeto de lei nº 1.378, de 2011, do Deputado Valadares Filho, que "dispõe sobre a instituição do Programa Pontos de Cultura".

As proposições tramitaram pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), onde receberam duas emendas. Esse colegiado aprovou os dois projetos de lei e as Emendas nº 1/2011 e nº 2/2011 da CEC, na forma do substitutivo apresentado pelo Relator, Deputado Antônio Roberto.

No âmbito desta Comissão de Finanças e Tributação não foram oferecidas emendas no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Compete à Comissão de Finanças e Tributação, apreciar a proposta, nos termos do art. 54, inciso II, do Regimento Interno desta Casa e da Norma Interna da Comissão de Finanças e Tributação, de 29 de maio de 1996, quanto à compatibilização ou adequação de seus dispositivos com o plano plurianual

(PPA), com a lei de diretrizes orçamentárias (LDO), com o orçamento anual e demais dispositivos legais em vigor.

Sujeitam-se obrigatoriamente ao exame de compatibilidade ou adequação orçamentária e financeira as proposições que impliquem aumento ou diminuição da receita ou despesa da União ou repercutam de qualquer modo sobre os respectivos orçamentos, sua forma e conteúdo, conforme estabelece a norma interna desta Comissão em seu art. 1º, §2º.

Da análise dos Projetos de Lei nºs 757/11 e 1.378/11, sob o aspecto financeiro e orçamentário, nota-se que a matéria neles contidas não implicará necessariamente no aumento da despesa pública. No âmbito do Ministério da Cultura (MinC) funciona o Programa Nacional de Cultura, Educação e Cidadania (Cultura Viva), instituído e regulamentado pelas Portarias nºs 156, de 6 de julho de 2004, e nº 82, de 18 de maio de 2005, do MinC, em moldes similares aos previstos nas propostas legislativas em análise.

Cumpre registrar que o MinC instituiu, por meio da Portaria nº 45, de 19 de abril de 2012, instituiu Grupo de Trabalho, denominado GT-Cultura Viva, para elaborar proposta de redesenho do Programa Cultura Viva, criado por meio da Portaria MinC nº 156, de 2004, alterado pela Portaria MinC nº 82, de 2005. O GT-Cultura Viva, composto por representantes de diversos órgãos e entidades relacionados à proposta, é coordenado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) sob a supervisão do Ministério da Cultura, por meio da Secretaria de Cidadania Cultural - SCC/MinC.

Atualmente, no tocante ao aspecto orçamentário, o MinC possui na lei orçamentária de 2012 - LOA 2012 (Lei nº 12.595/12) ações voltadas para a execução do Cultura Viva, em especial a “20K9 – Fortalecimento de Espaços e Pontos de Cultura e desenvolvimento e Estímulo a Redes e Circuitos Culturais”, com recursos autorizados da ordem de R$ 103,5 milhões. A mencionada ação integra o programa orçamentário “2027 – Cultura: Preservação, Promoção e Acesso”, o qual consta do Plano Plurianual para o período 2012-2015 (Lei nº 12.593/12).

De acordo com o cadastro de ações da Secretária de Orçamento Federal – SOF do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão[1], a ação 20K9 visa ao “fortalecimento de espaços, redes, circuitos e pontos de cultura para a criação, pesquisa, memória, produção, formação, circulação, fruição, cooperação, intercâmbio, inovação, comunicação, articulação e mobilização artístico-cultural”. A iniciativa é executada diretamente pelo MinC ou “em parceria com estados e municípios, por meio de seleção pública de agentes, grupos ou organizações”, segundo o referido cadastro de ações.

Portanto, este relator entende que os projetos de lei nº 757, de 2011, e 1.378, de 2011, estão adequados e compatíveis com a norma financeira e orçamentária, haja vista que o programa proposto já existe e vem sendo executado com recursos orçamentários pelo MinC. Assim, o programa,

[1]Disponível em: <https://www.portalsof.planejamento.gov.br/sof/cadacao_2012/cadacao2012/> Acessado em : 19/11/12.

instituído e regulamentado por meio de portaria, passaria a ser disciplinado por lei ordinária, com pequenas alterações do modelo atual.

No tocante à análise do Substitutivo aprovado pela Comissão de Educação e Cultura (CEC), verificam-se as seguintes inadequações e incompatibilidades com a norma orçamentária e financeira:

a) O *caput* do art. 8º prevê a transferência direta de recursos financeiros do Fundo Nacional da Cultura e/ou seus congêneres nos Estados, Distrito Federal e Municípios "aos beneficiários designados nesta Lei, **sem necessidade de** convênios, acordo, contrato, ajuste ou **instrumento congênere**, mediante depósito em conta corrente específica" (gn);

b) O § 3º do art. 8º condiciona o repasse dos recursos de que trata o *caput* deste dispositivo "à **capacitação prévia** de membros dos núcleos culturais beneficiados que será **obrigatoriamente oferecida pelo Poder Público**" (gn);

c) O § 4º do art. 8º autoriza a **reprogramação para o exercício subsequente** dos saldos orçamentários existentes no final do exercício;

d) O § 5º do art. 8º exclui a incidência de "qualquer ônus fiscal ou tributário sob os recursos repassados aos beneficiários" do programa instituído, o que configura evidente **renúncia fiscal** sem a devida observância dos preceitos legais contidos na LRF e LDO.

No que tange ao item a, acima, entendemos a necessidade de se instituir um mecanismo de controle para a transferência de recursos públicos. Nesse sentido, este Relator propõe, por meio de emenda de adequação, a criação de um Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura para incluir as entidades interessadas que sejam previamente certificadas pelo Ministério da Justiça. A referida certificação deverá considerar a identificação da entidade bem como seu histórico nas áreas de cultura, educação e cidadania e será regulamentado pelo Ministério da Cultura. Além disso, para que a entidade receba recursos públicos, deverá assinar e cumprir um Termo de Compromisso Cultural que conterá identificação e delimitação das ações a serem financiadas, as metas, o cronograma de execução físico financeiro, previsão de início e término da execução das ações ou das fases programadas, conforme regulamento do Ministério da Cultura.

Em relação ao item b, a **capacitação prévia** de membros dos núcleos culturais beneficiados que será **obrigatoriamente oferecida pelo Poder Público** como condicionante para repasse dos recursos de que trata o § 3º do art. 8º do Substitutivo da CEC fixa para o erário despesa de caráter permanente.

Desse modo, determina o §1º do art. 17 da LRF que "os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos

com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio." O art. 16, inciso I, preceitua que:

> Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:
> I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes.

No mesmo sentido dispõe a Lei nº 12.465, de 12 de agosto de 2011 (LDO 2012):

> Art. 88. As proposições legislativas, sob a forma de projetos de lei, decretos legislativos ou medidas provisórias e respectivas emendas que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

A Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012 (LDO 2013), também apresenta dispositivo com conteúdo semelhante:

> Art. 90. As proposições legislativas, conforme art. 59 da Constituição, que, direta ou indiretamente, importem ou autorizem diminuição de receita ou aumento de despesa da União, deverão estar acompanhadas de estimativas desses efeitos no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação, para efeito de adequação orçamentária e financeira e compatibilidade com as disposições constitucionais e legais que regem a matéria.

Confirma o entendimento dos dispositivos supramencionados a Súmula nº 1, de 2008, da Comissão de Finanças e Tributação, que considera incompatível e inadequada a proposição que, mesmo em caráter autorizativo, conflite com a LRF, ao deixar de estimar o impacto orçamentário-financeiro e de demonstrar a origem dos recursos para seu custeio, exarada nos seguintes termos:

> **SÚMULA nº 1/08-CFT** - *É incompatível e inadequada a proposição, inclusive em caráter autorizativo, que, conflitando com as normas da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal - deixe de apresentar a estimativa de seu impacto orçamentário e financeiro bem como a respectiva compensação.*

Tendo em vista que o parecer da CEC não estima o impacto da despesa em comento nos termos da legislação supramencionada, tal

dispositivo do Substitutivo é inadequado e incompatível com a norma orçamentária e financeira.

Quanto ao item c, que trata da **reprogramação para o exercício subsequente** dos saldos orçamentários existentes no final do exercício, verifica-se que essa matéria conflita com a definição legal de "Restos a Pagar", prevista no art. 36 da Lei nº 4.320/64, a qual pressupõe a existência de um empenho e, portanto, de uma relação previamente estabelecida entre o Poder Público e o fornecedor de serviços e/ou bens. Os termos propostos pelo Substitutivo remetem a uma situação em que ainda não se conhece a parte contratada pelo Poder Público, ou seja, desconhece-se quem será inscrito em restos a pagar.

Por fim, em relação ao item d, o §5º do art. 8º do Substitutivo propõe evidente renúncia fiscal, ao excluir a incidência de "qualquer ônus fiscal ou tributário sob os recursos repassados aos beneficiários" do programa instituído, sem a devida observância dos preceitos legais contidos na LRF e LDO. A LRF preceitua em seu art. 14 que:

> Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:
>
> I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
>
> II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.
>
> § 1o A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Por sua vez, o art. 88 da LDO 2012, assim como o art. 90 da LDO 2013 (anteriormente transcritos), também exigem, para as proposições legislativas que importem diminuição de receita da União, a estimativa desse efeito "no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, detalhando a memória de cálculo respectiva e correspondente compensação".

Para sanear essas incompatibilidades do Substitutivo da CEC com a norma financeira e orçamentária bem como inserir mecanismos de controle para a transferência de recursos públicos, este Relator apresenta cinco emendas de adequação ao referido Substitutivo.

Por fim, da análise das emendas de nºs. 1 e 2 da CEC, verifica-se que a matéria nelas contidas possuem cunho meramente normativo e, por isso,

não apresentam implicações orçamentárias e financeiras. Aplica-se, desse modo, o art. 9º da Norma Interna desta Comissão:

> Art. 9º Quando a matéria não tiver implicações orçamentária e financeira deve-se concluir no voto final que à Comissão não cabe afirmar se a proposição é adequada ou não.

Pelo exposto, submeto a este colegiado meu voto **pela adequação e compatibilidade dos Projetos de Lei nº. 757, de 2011, e nº 1.378, de 2011**, com a norma orçamentária e financeira e, no tocante às **Emendas de nºs 1 e 2 da CEC, pela não implicação da matéria**, em aumento ou diminuição da receita ou da despesa pública, não cabendo pronunciamento quanto à adequação financeira e orçamentária. Quanto ao **Substitutivo aprovado pela CEC ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso: PL nº 1.378, de 2011)** voto pela adequação orçamentária e financeira, ***desde que seja aprovado com as emenda de adequação nºs. 1 a 5, de 2012, desta CFT***.

Sala da Comissão, em de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator

PROJETO DE LEI N 757, DE 2011 (APENSO PL Nº 1.378, DE 2011)

Institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 01/2012

Dê-se ao inciso VI do art. 2º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso PL nº 1.378, de 2011), a seguinte redação:

VI - Estimular iniciativas culturais já existentes, **por meio do apoio financeiro da União, Estados, Distrito Federal e Municípios;**

Sala de Comissão, de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator

PROJETO DE LEI N 757, DE 2011 (APENSO PL Nº 1.378, DE 2011)

Institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 02/2012

Dê-se ao inciso III do art. 4º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso PL nº 1.378, de 2011), a seguinte redação:

III. Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, integrado pelas pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos que desenvolvem ações culturais e que possuam certificação simplificada concedida pelo Ministério da Justiça.

Sala de Comissão, de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator

PROJETO DE LEI N 757, DE 2011 (APENSO PL Nº 1.378, DE 2011)

Institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 03/2012

Inclua-se o parágrafo 3º no art. 4º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso PL nº 1.378, de 2011):

§ 3º A certificação simplificada prevista no inciso III deste artigo deverá considerar a identificação das entidades e seu histórico nas áreas de cultura, educação e cidadania, conforme regulamentação do Ministério da Cultura.

Sala de Comissão, de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator

PROJETO DE LEI N 757, DE 2011 (APENSO PL Nº 1.378, DE 2011)

Institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 04/2012

Dê-se ao art. 8º do Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso PL nº 1.378, de 2011), a seguinte redação:

> **Art. 8º** A Política Nacional Cultura Viva é de responsabilidade do Ministério da Cultura, dos Estados, Distrito Federal e Municípios integrantes do Sistema Nacional de Cultura.
> § 1º Nos casos da inexistência dos Fundos de Cultura estaduais e municipais o repasse será efetivado por estrutura definida pelo órgão gestor de cultura em cada nível de governo.
> § 2º O Ministério da Cultura disporá sobre os critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos, com atenção especial aos custos diferenciados das regiões do país e os procedimentos operacionais para elaboração e divulgação das prestações de contas, que serão simplificadas e essencialmente fundamentadas nos resultados previstos nos editais.
> § 3º Poderão ser beneficiadas entidades integrantes do cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, nos termos dos planos de trabalho por elas apresentadas, que se enquadrem nos critérios gerais de distribuição e destinação dos recursos de que trata o § 2º deste artigo.

Sala de Comissão, de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator

PROJETO DE LEI N 757, DE 2011 (APENSO PL Nº 1.378, DE 2011)

Institui a Política Nacional de Cultura Viva, destinada a promover a produção, a difusão e o acesso aos direitos culturais dos diferentes núcleos comunitários de cultura, e dá outras providências.

EMENDA DE ADEQUAÇÃO Nº 05/2012

Inclua-se no Substitutivo ao Projeto de Lei nº 757, de 2011 (apenso PL nº 1.378, de 2011), o seguinte artigo, renumerando o próximo:

Art. 9º A União por meio do Ministério da Cultura fica autorizada a transferir de forma direta os recursos às entidades culturais integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões de Cultura, com a finalidade de prestar apoio financeiro à execução das ações da Política Nacional Cultura Viva:

§ 1º A transferência dos recursos de que trata o caput ficará condicionada ao cumprimento de Termo de Compromisso Cultural que deverá conter identificação e delimitação das ações a serem financiadas, as metas, o cronograma de execução físico financeira, previsão de inicio e término da execução das ações ou das fases programadas;

§ 2º Os recursos financeiros serão liberados às entidades culturais integrantes do Cadastro Nacional de Pontos e Pontões mediante depósito em contas correntes específicas abertas e mantidas exclusivamente para este fim;

§ 3º Sem prejuízo da fiscalização de competência dos órgãos de controle interno e externo, o Ministério da Cultura regulamentará as regras de comprimento do Termo de Compromisso Cultural de que trata o artigo e de sua prestação de contas simplificada conforme estabelecido no § 2º do art. 8º desta lei.

Sala de Comissão, de de 2012.

DEPUTADO OSMAR JÚNIOR
Relator